



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 14 stycznia 2025 r.

Poz. 318

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1010.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr X/44/2024 Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 26 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Miasta Szczyrk z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2025 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 2 i 11 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491), zwanej dalej „ustawą”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się 26 listopada 2024 r. Rada Miejska w Szczyrku, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr X/44/2024 w sprawie przyjęcia Programu współpracy Miasta Szczyrk z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2025 roku, zwaną dalej „uchwałą”.

Na mocy § 1 uchwały załącznikiem do niej Rada uczyniła „Program współpracy Miasta Szczyrk z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2025 roku”, zwany dalej „Programem”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada powołała m.in. art. 5a ust. 1 i 4 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 3 grudnia 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta z istotnymi naruszeniami prawa.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.*

Wedle zaś ust. 4 przywołanego artykułu *Roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności:*

- 1) cel główny i cele szczegółowe programu;
- 2) zasady współpracy;
- 3) zakres przedmiotowy;

- 4) formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2;
- 5) priorytetowe zadania publiczne;
- 6) okres realizacji programu;
- 7) sposób realizacji programu;
- 8) wysokość środków planowanych na realizację programu;
- 9) sposób oceny realizacji programu;
- 10) informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji;
- 11) tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

W tym miejscu zauważyć należy, że w zacytowanym przepisie ustawodawca posługuje się wyrażeniem „w szczególności”, co oznacza, że wymienione tam kwestie stanowią obligatoryjne elementy każdego z przyjmowanych programów. Pominięcie któregoś z nich wiązać się zatem będzie z brakiem wypełnienia delegacji ustawowej, a tym samym z zaistnieniem istotnego naruszenia prawa wymagającego stwierdzenia nieważności takiego aktu w całości.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że w Rozdziale 4 Programu zatytułowanym „Zasady współpracy” Rada uregulowała wyłącznie zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi. Tymczasem ustawa nakazuje, aby zasady te odnosiły się nie tylko do współpracy z organizacjami pozarządowymi, ale także podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy.

Celem uzupełnienia wyjaśnić również trzeba, iż zasad współpracy odnoszących się do ww. grupy podmiotów Rada nie zamieściła także w żadnym innym rozdziale Programu. Wobec tego stwierdzić więc należy, że Rada nie wypełniła w całości delegacji ustawowej, czym w sposób istotny naruszyła art. 5a ust. 4 ustawy.

Poza powyższym, Program zawiera także inne istotne naruszenia prawa.

W § 1 Programu Rada przyjęła postanowienie, w myśl którego: *Podstawowym aktem prawnym określającym ramy współpracy organów administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi dla realizacji zadań należących do sfery zadań publicznych, w tym w szczególności prowadzenie działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe i korzystanie z tej działalności przez organy administracji publicznej jest ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1491 z późn. zm.).*

W tym miejscu wskazać należy, że Program stanowi akt prawa miejscowego, a co za tym idzie, zamieszczane w nim postanowienia muszą odznaczać się cechą normatywności. Zacytowany powyżej przepis Programu nie posiada powyższego waloru, gdyż ma on wyłącznie charakter informacyjny. Jak wyjaśnił zaś Naczelny Sąd Administracyjny w jednym ze swych wyroków (...) *akt prawa miejscowego, stanowiący akt powszechnie obowiązujący na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, nie może stanowić biuletynu informacyjnego (...). Przede wszystkim należy jednak zaakcentować, że przepisy uchwały mające jedynie charakter informacyjny, tj. nie zawierające żadnej regulacji mającej charakter normotwórczy należy uznać za wykraczające poza delegację ustawową i tym samym istotnie naruszające prawo. Informacje o regulujących daną materię obowiązujących przepisach prawa mogą być umieszczane na stronach internetowych, w ulotkach informacyjnych czy też w opracowanych na użytek mieszkańców wyciągach. (...) Należy również zwrócić uwagę na to, że zawarcie w uchwale wskazanych wyżej „informacji” może wywołać u adresatów tych norm wadliwe przekonanie, że normy te są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy, a nie wynikają z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Taka sytuacja jest nie dopuszczalna w świetle hierarchii źródeł prawa i stanowi nieuprawnione wiejcie prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (wyrok NSA z 24 września 2021 r., I GSK 235/21, publ. CBOSA).*

Wobec powyższego, postanowienia o kształcie takim, jak § 1 Programu nie powinny być zamieszczane w aktach prawa miejscowego.

W dalszej kolejności koniecznym staje się zwrócenie uwagi na treść § 2 ust. 2 i § 5 ust. 2 Programu. W obu tych regulacjach Rada powołuje się ogólnie na zadania, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy,

co mogłoby sugerować, że współpraca podejmowana przez Gminę Szczyrk w ramach realizowania Programu będzie obejmować je wszystkie. Katalog zadań zamieszczonych w powołanym przepisie zawiera jednak nie tylko zadania gminy, ale także zadania wykonywane przez inne podmioty. Powyższe oznacza zatem, że odwołanie zawarte w § 2 ust. 2 i § 5 ust. 2 Programu zostało ujęte zbyt szeroko, przewidując możliwość współpracy Gminy Szczyrk w zakresie szerszym aniżeli dopuszczalny w przypadku podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Nie powinno ulegać wątpliwości, że tego rodzaju zastrzeżenie stoi w wyraźnej sprzeczności z prawem, gdyż przyzwala na realizację zadań wykraczających poza sferę działalności gminy i jej organów.

Ponadto, w § 2 ust. 2 Programu organ nadzoru dostrzegł także inne naruszenie prawa aniżeli opisane już wyżej. W postanowieniu tym Rada wskazała, że współpraca Miasta Szczyrk będzie podejmowana z *organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego*. Konstrukcja zacytowanego przepisu sugerowałaby, że organizacje pozarządowe nie prowadzą działalności pożytku publicznego. Oczywistym jest, że nie jest to prawdą. Z art. 3 ust. 1 ustawy wynika bowiem, że organizacje pozarządowe stanowią zasadniczą grupę podmiotów realizujących działalność pożytku publicznego. Omawianą regulację kwalifikować zatem należy jako niedopuszczalną modyfikację ustawy, która nie powinna mieć miejsca w akcie prawa miejscowego.

Poza powyższym, w § 5 ust. 1, ust. 2, ust. 4 pkt 2, 6 i 8, a także § 6 *in principio* Programu Rada powołuje się na „Podmioty Programu” nie tłumacząc jednak w żadnym z postanowień analizowanego aktu, jakie podmioty mieszczą się w zakresie tego pojęcia. Jeżeli prawodawca, a w tym także prawodawca lokalny, wprowadza w danym akcie zindywidualizowane przez siebie pojęcie, winien wytłumaczyć jego znaczenie. Odstąpienie od takiej czynności skutkuje brakiem jasności i precyzyjności przyjmowanych postanowień. Ponadto, może również prowadzić do licznych trudności, a nawet braku możliwości ustalenia zakresu normowania i zastosowania poszczególnych norm.

W tym miejscu nadmienić należy, że z niejasnością pod względem zakresu podmiotowego mamy do czynienia także w § 7 ust. 1 pkt 1 lit. a Programu. Rada w postanowieniu tym, poza organizacjami pozarządowymi, powołuje się bowiem na bliżej nieokreśloną grupę „innych podmiotów”. Taki zabieg skutkuje brakiem precyzyjności oraz sugeruje możliwość realizowania Programu poprzez podjęcie współpracy z innymi podmiotami niż te, wymienione wprost przez ustawodawcę, co stanowi oczywiste naruszenie prawa.

W dalszej kolejności organ nadzoru pragnie odnieść się także do regulacji Programu dotyczących komisji konkursowych powoływanych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Wpierw wyjaśnić wypada, że na mocy art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy Rada upoważniona została do uregulowania trybu powoływania i zasad działania ww. komisji konkursowych. Co jednak istotne, organ stanowiący formułując poszczególne postanowienia programu obowiązany jest przy tym uwzględniać regulacje zawarte w ustawie. To zaś skutkuje tym, że w programie uregulowane mogą zostać jedynie te kwestie, które mieszczą się w zakresie delegacji a jednocześnie nie zostały już określone na poziomie ustawowym.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że regulacje zawarte w § 11 ust. 7, ust. 12-14 i ust. 17 nie spełniają powyższego wymogu.

Organ nadzoru pragnie zauważyć, że kompetencja Rady nie obejmuje możliwości ustalenia na poziomie Programu kryteriów, z uwzględnieniem których mają być opiniowane oferty. Zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy kryteria stosowane przy wyborze ofert powinny zostać określone w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert, za którego przeprowadzenie odpowiada organ wykonawczy gminy. Zdaniem organu nadzoru komisja konkursowa opiniując poszczególne oferty winna zatem mieć na względzie kryteria, które ustalone zostały z myślą o konkretnym postępowaniu konkursowym.

Tymczasem w § 11 ust. 7 Programu Rada zastrzegła, że :

*Komisja dokonuje oceny najkorzystniejszych ofert na podstawie następujących kryteriów oceny ofert określonych w ogłoszeniu:*

a) *możliwość realizacji zadania przez oferenta, w tym zasoby lokalowe, rzeczowe, kompetencje i kwalifikacje kadry (oceniane w skali 0-5 pkt),*

b) *kalkulacja kosztów realizacji zadania pod kątem ich celowości, oszczędności oraz efektywności wykonania (oceniane w skali 0-5 pkt),*

c) *doświadczenie w realizacji podobnych zadań (oceniane w skali 0-5 pkt),*

d) przewidywane rezultaty realizacji zadania (oceniane w skali 0-5 pkt), przy uwzględnieniu wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację zadania.

e) ocena dotychczasowych zadań publicznych zleconych oferentowi – w tym rzetelność i terminowość ich realizacji i rozliczania przyznanych na ten cel środków finansowych (oceniane w skali 0-5 pkt).

Przyjmując powyższą regulację Rada nie tylko wyszła poza przyznaną jej delegację ustawową, ale także wkroczyła w zakres działania organu wykonawczego. Z brzmienia przytoczonego postanowienia wynika bowiem, że Rada z góry nakazała, aby w każdym ogłoszeniu o konkursie zamieszczone zostały ww. kryteria. Z uwagi na opisaną sprzeczność z prawem, wadliwym staje się tym samym również § 11 ust. 12 Programu, gdyż Rada nakazuje w nim podejmowanie przez komisję oceny ofert z zastosowaniem powołanych wyżej kryteriów.

Dodatkowo, za niedopuszczalne uznać należy przyjęcie przez Radę postanowień zamieszczonych w § 11 ust. 13, 14 i 17 Programu.

Po pierwsze, Rada nie posiada kompetencji do ustalania zasad i trybu procedowania postępowania konkursowego. Po drugie zaś, umiejscowienie i brzmienie § 11 ust. 13 Programu mogłoby sugerować, że wbrew regulacjom ustawy, a także samemu § 11 ust. 16 Programu, komisji konkursowej nadana została kompetencja do rozstrzygania o uprawnieniu oferenta do otrzymania dotacji. W tym miejscu zauważyć jednak należy, że rolą komisji staje się wyłącznie opiniowanie przedłożonych ofert. Komisja nie posiada zatem żadnych władczych uprawnień i nie jest upoważniona do podejmowania decyzji o ww. prawie.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

W dalszej części organ nadzoru pragnie odnieść się także do pozostałych naruszeń prawa występujących w Programie.

Wpierw wskazać należy, że w treści przepisów aktów normatywnych, a w tym aktów prawa miejscowego, prawodawca nie powinien posługiwać skrótami bez uprzedniego ich wytłumaczenia. W § 11 ust. 5 Programu Rada wprowadzając skrót „Z-ca” dopuściła się złamania powyższej zasady. Z uwagi jednak na powszechność stosowania powołanego skrótu, a także możliwość ustalenia podmiotu, do którego Rada odwołuje się w tym postanowieniu, zdaniem organu nadzoru naruszenie to należy oceniać jako nieistotne.

Końcowo uwagę zwrócić wypada na konstrukcję Programu. Ze względu na fakt, iż Program stanowi akt prawa miejscowego, winien być on sporządzony zgodnie z regułami określonymi w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanym dalej „ZTP”. W myśl § 60 ust. 1 i 2 ZTP:

1. *W celu systematyzacji przepisów ustawy artykuły można grupować w jednostki systematyzacyjne.*
2. *Artykuły grupuje się w rozdziały, rozdziały grupuje się w działy, a działy łączy się w tytuły. W ustawie można wprowadzić dodatkowo oddziały jako jednostki systematyzacyjne niższego stopnia niż rozdział.*

Z powołanego przepisu wynika, że rozdział powinien być wprowadzany wtedy, gdy koniecznym staje się zgrupowanie w jego ramach kilku mniejszych jednostek systematyzacyjnych. W niniejszym Programie Rada nie zastosowała powyższej zasady, gdyż prócz jednego rozdziału, tj. Rozdziału 6, każdy z pozostałych obejmuje wyłącznie jeden paragraf. W ocenie organu nadzoru naruszenie to nie wpływa negatywnie na przejrzystość aktu, a zatem może być ocenione jako nieistotne.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/44/2024 Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 26 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Miasta Szczyrk

z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2025 roku – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

### **Pouczenie**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**